

Union Générale des Fédérations de Fonctionnaires CGT



Montreuil, le 18 juillet 2014

DROITS SYNDICAUX
LES NOUVEAUX TEXTES MODE D'EMPLOI

La circulaire du 3 juillet 2014 abroge et remplace la circulaire du 18 novembre 1982. Toutefois, la circulaire de 1982 continuera de s'appliquer jusqu'au 1er janvier 2015 dans les ministères et établissements publics qui n'ont pas renouvelé leurs Comités Techniques en 2011 ou 2012 : Intérieur, Enseignement Supérieur et Recherche, Culture, Affaires Etrangères…

Le décret cadre et l'arrêté sur les Technologies d'Information et de Communication (TIC) devraient entrer en vigueur dès publication, vraisemblablement au courant de l'été. Enfin, concernant la « *modernisation des garanties des agents investis d'un mandat syndical* », il faut attendre, sur la plupart des sujets, une modification de la loi statutaire. Toutefois, le point 3 du relevé de conclusion du 10 avril 2014, qui assimile les agents disposant de temps syndicaux supérieurs à 70 %, à des déchargés à temps plein doit être considéré comme immédiatement applicable.

1- Champ d'application

Par rapport à la situation antérieure, les dispositions du décret 82-447 ont été étendues aux GIP à caractère administratif (si le GIP a opté pour un statut de droit public pour ses personnels) et à ceux des autorités administratives indépendantes. A contrario les contractuels de droit public de certains organismes dits « suis generis » (hautes autorités dotées de la personnalité morale, chambres consulaires…) sont toujours exclus du droit applicable à la Fonction publique. Pour mémoire, sur proposition de la CGT, le Conseil Commun de la Fonction Publique de juillet 2013 a adopté un amendement visant à aligner le droit syndical de ces organismes sur celui de la Fonction Publique d'Etat. Cependant le projet de loi « *support* » (sur la déontologie) n'a toujours pas été examiné par le Parlement.

2-1-1- Mise à disposition de locaux syndicaux

Peu de changement par rapport à la circulaire de 1982. Au delà de 50 agents présents dans un même complexe de bâtiment administratif, un local syndical doit être mis à disposition des OS qui ont déclaré une section syndicale et qui disposent d'un siège soit au CT local soit au CTM. Un local séparé est de droit pour chaque OS lorsque les effectifs sont supérieurs à 500. En dessus de ce seuil d'effectifs des locaux séparés peuvent être attribués par accord. La principale nouveauté est que désormais, lorsqu'à titre exceptionnel l'administration ne peut mettre des locaux syndicaux à disposition, elle peut verser aux Syndicats une subvention couvrant les frais de location. La demande d'une dotation de locaux (ou de la subvention correspondante) pour les syndicats nationaux, les fédérations et pour les cas de forte dispersion de service (cas des écoles du 1er degré par exemple) n'a pas été retenu par le Gouvernement. Malgré une demande syndicale unanime, ce point n'est pas non plus réinscrit dans l'agenda social.

2-1-2-Equipement des locaux syndicaux

Sur cette question la circulaire du 3 juillet prend acte des évolutions technologiques intervenues depuis 1982 en ajoutant les postes informatiques aux moyens mis obligatoirement à disposition des OS représentatives. Il est rappelé que les « *fluides et consommables* » sont à la charge de l'administration tout comme la maintenance du matériel informatique. Les militants syndicaux ont accès à une formation pour l'utilisation de ce matériel.

2-1-3-T.I.C.

Dès la publication du décret et de l'arrêté sur les TIC, les organisations syndicales auront accès, de droit, à la messagerie et à l'hébergement d'un site sur l'intranet du Ministère ou du service. Elles pourront également disposer pour diffuser des informations syndicales de listes d'envois fournies par l'administration sous réserve que les agents soient informés des modalités de leur désabonnement.

Des protocoles d'accord des TIC préciseront, par ministère et par service les modalités d'application de ces dispositions.

2-2-Réunions syndicales

Peu de changement sur ce point par rapport à la situation antérieure.

- Toutes les organisations syndicales ayant déclaré un syndicat ou une section peuvent tenir des réunions dans les locaux pendant ou en dehors des heures de service.

- Les organisations représentatives peuvent tenir des réunions mensuelles d'information (HMI) pendant les heures de service.
  Chaque agent a droit de participer, 1 heure par mois ou, en cas de regroupement, 3 heures par trimestre à l'une de ces réunions d'information (délais de route non compris).

- Les dispositions nouvelles concernent les périodes de campagne électorale. Pendant les 6 semaines précédant l'élection toutes les organisations syndicales (représentative ou non) ont le droit d'organiser des réunions d'information des agents si elles sont candidates à l'élection. Les agents peuvent participer à ces réunions dans la limite d'une heure, qui s'ajoute au quota annuel de 12 h d'HMI.

- Des militants syndicaux étrangers au service peuvent participer à n'importe quelle réunion syndicale organisée dans un bâtiment administratif sur simple information du chef de service.

2-3, 2-4 et 2-5-Affichage de document et diffusion de tract, collecte des cotisations

Pas de changement par rapport à la circulaire de 1982.

3-Situation des représentants syndicaux, temps syndical et autorisation spécial d'absence

C'est sur ces questions que le décret 82-447 a le plus évoluer et le moins que l'on puisse dire c'est que la circulaire ne contribue pas à simplifier la compréhension des gestionnaires !

3-1-Détachement pour mandat syndical

Concernant cette situation particulière, rarissime, rien n'a changé.

3-2-1- les autorisations d'absence de l'article 13

Pour rappel, tous les membres élus des directions syndicales locales ou nationales, sectorielles, ministérielles ou interprofessionnelles bénéficient désormais d'autorisations d'absences pour assurer leur mandat. Ces autorisations d'absences sont de 10 jours par an pour les syndicats non représentés au Conseil Commun de la Fonction publique et de 20 jours pour les syndicats représentés au Conseil Commun de la Fonction publique.

La circulaire du 3 juillet introduit une confusion puisqu'elle précise que « *les deux limites de dix jours et de vingt jours par an ne sont pas cumulables entre elles. Un même agent ne peut bénéficier de plus de vingt jours par an* ».

Il s'agit en fait d'une reprise d'une disposition de la circulaire de 1982 qui n'a plus lieu d'être. En effet, soit une organisation est représentative de la Fonction publique et ses représentants ont 20 jours d'ASA, soit elle ne l'est pas et le contingent d'ASA est de 10 jours.

Par contre la circulaire précise quels sont les structures syndicales qui ouvrent droit à ces ASA. Concernant le niveau local il s'agit uniquement des syndicats ou union de syndicat ; pour faire bénéficier le membre de la direction d'une section de 20 jours d'ASA chacun il convient donc de transformer la section en syndicat. Pour le niveau interprofessionnel ce droit est explicitement étendu aux unions locales ou départementales.

La qualité de membres des organismes directeurs relève de la libre organisation des syndicats mais elle doit être précisée dans les statuts : dans la pratique seront considérés comme ayant droit aux articles 13 non seulement les membres des bureaux syndicaux mais aussi ceux des commissions exécutives. Il conviendra d'adresser à l'administration la liste de ces membres à chaque renouvellement des directions syndicales. Par ailleurs, les délégués à des congrès (nationaux ou locaux y compris pour l'interpro) ont également droit à des ASA 13 dans la limite (pour la CGT) de 20 jours par an.

Dans tous les cas de figure, l'administration doit être informée au moins 3 jours à l'avance par présentation d'une convocation syndicale. Le chef de service peut s'opposer à l'ASA mais seulement sous réserve de nécessité de service qui doit être motivée par écrit (cf. 3-8).

Enfin les ASA 13 peuvent être fractionnées en ½ journée et le temps de trajet pour se rendre à une réunion n'est pas décompté dans les 20 jours annuels.

3-2-2-Les ASA 15

La modification du décret 82-447 a élargit sensiblement le nombre des instances et réunions, convoquées par l'administration où dans lesquelles des militants (titulaires et suppléants ou désignés en qualité d'experts) représentent leur syndicat, et qui ouvrent droit à une ASA 15. La circulaire énumère ces différents cas de figure.

Comme le précise l'article 15 du décret 82-447 pour chaque département ministériel, la liste des instances de concertation dont les réunions peuvent justifier des autorisations d'absence au titre du présent article peut être complétée par arrêté conjoint du ministre chargé de la fonction publique et du ministre intéressé.

Par ailleurs, désormais, à la différence des ASA 13, les ASA 15 ne peuvent plus être refusées « *pour nécessité de service* ». Elles sont accordées de plein droit sur simple présentation au chef de service de la convocation à la réunion (cf. 3-8).

3-3- Crédit de temps syndical de l'article 16

3-3-1-Le calcul du contingent

La modification du décret 82-447 a simplifié les modalités de calcul des moyens syndicaux en fusionnant les anciennes autorisations d'absences (article 14) et les décharges d'activité (article 16).

En lieu et place des barèmes complexes par tranche de l'ancien article 16 et de la référence en jours travaillés de l'article 14, il est instauré un barème en deux tranches, correspondant à un temps plein syndical pour 230 agents dans le cas d'effectifs inférieurs à 140 000 agents, et d'un temps plein pour 650 agents pour les effectifs supérieurs à 140 000. Le nombre d'agents pris en compte pour le calcul est celui, arrêté pour 4 ans, par les listes électorales du comité technique ministériel. Les établissements publics non compris dans l'assiette du CTM font l'objet d'un calcul distinct mais qui obéit au même barème.

Contrairement à ce que pourrait faire croire la circulaire il est possible d'augmenter le volume global de ce temps syndical « *lorsque l'application des règles énoncées à l'article 16 du décret du 28 mai 1982 susvisé, dans sa rédaction issue du présent décret, aboutit, à périmètre équivalent, à la définition d'un contingent global de crédit de temps syndical inférieur à la totalité des facilités en temps contingentées accordées en application des dispositions en vigueur dans certains ministère à la date de publication du présent décret, un arrêté du ministre chargé de la fonction publique, du ministre chargé du budget et du ou des ministres intéressés peut décider, pour une durée d'un an renouvelable, le maintien des droits à un niveau au plus égal à celui de l'année précédente.* » (Article 16 du décret 2012-224 toujours en vigueur).

De toute évidence l'administration tente de revenir sur cet acquis et, dans les ministères concernés, les syndicats ont intérêt à la plus grande vigilance.

Une fois établi le volume global des droits, le temps syndical est réparti entre les OS selon deux mécanismes complémentaires :

A - Une moitié du temps est réservée aux OS disposant d'un siège au CTM. Ce temps est réparti en fonction du nombre de sièges détenus par chacune d'entre elles ;

B – La seconde moitié est répartie entre toutes les OS ayant candidaté à l'élection. Ce temps est ventilé en fonction du nombre de voix.

Exemple : pour un ministère de 23 000 agents, le temps syndical est de 100 ETP. Pour ces 100 ETP syndicaux si la CGT a obtenu 20 % des voix et 4 sièges au CTM.

Temps A : $\frac{50 \text{ ETP} \times 26,66}{100} = 13,33$

(Les 26,66 % correspondent au pourcentage du nombre de sièges obtenu par la CGT)

Temps B : $\frac{50 \text{ ETP} \times 20}{100}$

TOTAL : **A + B** = 23,33 ETP.

3-3-2-Mutualisation

Si une même organisation dispose de temps syndical ministériel et de temps syndical au titre d'un établissement public non rattaché au CTM elle a la possibilité de mutualisé ces droits.

3-3-3-Modalité de gestion

En début d'année, chaque organisation syndicale signifie à l'administration la part qu'elle entend consacrer, sur son contingent, à des militants déchargés de service à temps plein ou temps partiel (DAS). Le solde peut être utilisé en autorisation d'absence (ASA) d'une demi-journée minimum.

La liste des militants déchargés de service doit être communiquée à l'administration en début d'année en précisant, pour les déchargés à temps partiel, la quotité de temps syndical qui leur est accordée. Cette liste, comme la quotité de temps syndical, peuvent être modifiées en cours d'année.

Sur les modalités de gestion des décharges d'activité, la circulaire instaure des mesures nettement régressives. Ainsi, pour les déchargés partiels, il est désormais prévus que « *l'absence du service est répartie en début d'exercice de façon régulière tout au long de l'année. Si une réunion doit se dérouler pendant une journée de décharge, que ce soit à l'initiative du syndicat ou sur convocation de l'administration, l'agent n'a pas besoin de solliciter une autorisation d'absence* ». Ce n'est qu'à titre exceptionnel, que l'agent pourra déplacer sa décharge, en accord avec son chef de service et sous réserve des nécessités du service.

A l'évidence, il s'agit là d'une remise en cause de la liberté d'action syndicale puisque ces dispositions obligent les militants syndicaux à programmer, dès le 1er janvier, l'ensemble de leurs activités pour les 12 mois suivant !

Par ailleurs, l'administration se donne ainsi les moyens de revenir sur les dispositions de l'article 15 puisqu'elle peut programmer les réunions avec les représentants du personnel de façon à neutraliser les autorisations d'absence correspondantes.

Toutes les organisations syndicales se sont élevées contre ce dispositif d'autant plus scandaleux qu'il est parallèlement maintenu la possibilité, pour les employeurs, de refuser, l'attribution de DAS (partielle ou totale) à un agent. « *Dans la mesure où [cette] désignation se révèle incompatible avec la bonne marche de l'administration* ».

L'UGFF va expertiser la légalité de ces dispositions et, dans l'attente, elle recommande aux syndicats d'activer en tant que de besoin la clause permettant de modifier la programmation des décharges. En effet, le refus de ce report doit être motivé par écrit et seulement pour « *des raisons objectives et particulières, tenant à la continuité de fonctionnement du service* ».

Par ailleurs, il n'est pas nécessaire de déclarer les militants à temps incomplet en décharge d'activité. En effet, comme il a été rappelé, les organisations syndicales ont toute liberté pour répartir, en début d'année, le temps syndical entre des DAS et des autorisations spéciales d'absence.

Les modalités de gestion des ASA, telles que fixées par la circulaire du 3 juillet, sont beaucoup plus souples que celles des DAS puisque la désignation, a priori, des bénéficiaires est facultative.

En cours d'année la demande d'engagement de ces ASA s'effectue « *sans justification de la part de l'organisation syndicale titulaire du droit* ».

« En principe, l'agent doit adresser sa demande d'autorisation d'absence, accompagnée de l'attestation de son syndicat, à son chef de service au moins trois jours à l'avance. La durée de l'absence, exprimée en nombre de demi-journées, est fixée librement par le syndicat et comprend les éventuels délais de route. Il est recommandé aux chefs de service de répondre dans les plus brefs délais aux demandes d'autorisation d'absence qui leurs ont adressées.

Le refus opposé au titre des nécessités du service doit rester exceptionnel et être strictement motivé par les nécessités de la bonne marche de l'administration (voir § 3.8). »

3-5 Les militants en DAS

Comme il vient d'être dit les DAS peuvent être totales ou partielles. Le relevé de conclusion du 10 avril marque une évolution importante par rapport à la situation antérieure puisque, désormais, tous les militants déclarés à plus de 70 % en DAS article 16 seront assimilés à des décharges à temps plein.

Comme pour ces derniers leur avancement évoluera suivant la moyenne du grade et ils continueront à percevoir « *l'équivalent du montant des primes et indemnités attachées à l'emploi occupé avant l'engagement syndical ». En conséquence, ils ne feront plus l'objet d'une « appréciation de la valeur professionnelle* » même si, contrairement aux déchargés à temps plein ils devront continuer à participer à un « *entretien professionnel annuel et obligatoire* ».

La CGT approuve ces évolutions qui assure une meilleure protection des déchargés à temps partiel contre les discriminations. Elle regrette toutefois qu'aucune disposition contraignante envers les chefs de service ne soit prévue en ce qui concerne l'allègement de la charge de travail. Sur cette question, le relevé de conclusion « *Sauvadet* » du 29 septembre 2011 prévoyait que « *des modalités de compensation des absences des agents investis d'un mandat syndical sur leur poste de travail seront prévues sur la base de leur taux de décharge. Les temps de décharge seront pris en compte pour le calcul des effectifs alloués au service.* »

La circulaire du 3 juillet, se contente, quant à elle, de demander aux chefs de service de « *veiller à ce que, lorsqu'un représentant syndical a été partiellement déchargé de service, sa charge administrative soit allégée en proportion de l'importance de la décharge dont il est bénéficiaire* ».

Pour rappel, dans le secteur privé, un employeur qui ne réduit pas la charge de travail d'un militant à temps partiel, commet un délit d'entrave passible de la correctionnelle !

Si la situation des déchargés à plus de 70 % va se trouver améliorer par les nouvelles dispositions il est à craindre que, en dessous de cette quotité de temps syndical, des pressions continuent à s'exercer pour décourager les militants à s'investir ou, au contraire les inciter à devenir déchargés à temps plein. Une grande vigilance s'impose pour assumer une réelle protection syndicale aux militants à temps partiels afin d'éviter soit des discriminations soit une évolution vers un syndicalisme animé uniquement par des permanents.

Par ailleurs, le décret modificatif du décret 86-83 relatif aux dispositions applicables aux agents non titulaires de l'Etat qui a été examiné par le CSFPE du 22 juillet, doit prévoir de nouvelles protections pour les contractuels représentant du personnel.

Ainsi, les commissions consultatives paritaires seront désormais compétentes pour examiner « *le non renouvellement du contrat des personnes investies d'un mandat syndical* ». Ces instances seront également consultées avant toute convocation à un entretien préalable sur les projets de licenciement concernant les non-titulaires « *élus dans une instance* » ou bénéficiaires d'une décharge d'activité (totale ou partielle) au titre de l'article 16 du décret de 82-447. Le Gouvernement s'est en outre engagé à expertiser la demande de la CGT concernant l'extension de cette protection aux contractuels, responsables syndicaux, et bénéficiant à ce titre d'ASA 13.

3-6-Stagiaire

La circulaire du 3 juillet affirme « *qu'un stagiaire (agent qui accède pour la première fois à la fonction publique ou qui doit suivre les cours d'une école de formation) ne peut pas bénéficier d'une décharge, totale ou partielle, d'activité de service. La même remarque vaut pour les crédits d'heures et les ASA qui pourront être accordés à condition que l'exercice de l'activité syndicale ne porte pas atteinte au bon déroulement du stage, afin de permettre d'apprécier l'aptitude du stagiaire au service.* »

De toute évidence il s'agit là d'une restriction par rapport au décret 82-447 qui ne prévoit aucune disposition particulière pour les stagiaires qui sont élections et donc éligible aux comités techniques.

D'ailleurs le chapitre 1 de la circulaire rappelle que les dispositions du décret concernent « *les fonctionnaires titulaires et stagiaires régis par le titre II ».*

Un refus de DAS ou d'ASA, sur le seul motif du point 3-6 de la circulaire sera très vraisemblablement annulé par le juge administratif pour abus de pouvoir.

3-7-Cumul des ASA et des DAS

Tous les temps syndicaux peuvent se cumuler dans la limite de chaque contingent. Ainsi le même militant pourra cumuler les 20 jours de l'article 13, les ASA de l'article 15 pour répondre aux convocations de l'employeur, des DAS article 16 déclarées au 1er janvier et des ASA article 16 sollicitées en cours d'année.

Attention : un militant ne sera assimilé à un déchargé à temps plein que si il cumule 70 % de DAS et ASA de l'article 16. Un militant qui bénéficiera de 60 % de temps syndical au titre de cet article sera régi par le droit commun même si les ASA article 13 ou 15 lui font franchir la quotité de 70 % d'absence du service.

3-8-Nécessité de service

Comme il a été relevé à plusieurs reprises, la circulaire du 3 juillet marque une évolution notable en ce qui concerne les « *refus pour nécessité de service* » souvent invoqués par les chefs de service à l'encontre des militants.

Tout d'abord il est précisé que les ASA article 15 ne peuvent pas être refusées pour nécessité de service.

Un long développement est en outre consacré à un rappel à la jurisprudence qui encadre strictement cette notion :

- Le refus doit être motivé par écrit.

- La motivation doit expliciter en quoi la présence de l'agent est indispensable dans les services.

- Le refus ne peut avoir pour conséquence, par son caractère systématique, de priver un agent de ses droits syndicaux.

- Il est par ailleurs préciser que « *le fait de prévenir suffisamment tôt l'autorité hiérarchique permet à celle-ci de prendre les dispositions nécessaires à l'organisation du service et constitue, de ce fait, un élément favorable à l'acceptation de la demande* ».

- Enfin, il est rappelé qu'en cas de refus de DAS « *la commission administrative paritaire compétente, la commission consultative paritaire ou l'instance assimilée compétente doit être informée de cette décision et de ses motifs lors de sa réunion suivante* ».

Ces évolutions positives devraient permettre de tempérer l'ardeur des chefs de services les plus antisyndicaux.

4-Transparence

Depuis 2011 les moyens syndicaux effectivement alloués aux organisations syndicales doivent figurer dans les bilans sociaux et faire l'objet d'un débat en comité technique. L'arrêté du 23 décembre 2013 relatif aux indicateurs contenus dans le bilan social est venu préciser les éléments devant figurer dans ces bilans :

- Nombre de journées article 15 pour siéger dans une instance,

- Nombre de journées article 15 pour participer à des réunions convoquées par l'administration ou à des négociations,

- Nombre de journées article 13,

- Nombre d'ETP article 16 utilisés sous forme de DAS,

- Nombre d'ETP article 16 utilisés sous forme d'ASA,

- Surface à valeurs locatives des locaux syndicaux.

L'arrêté ne prévoit pas que ces informations soient précisées pour chaque Organisation Syndicale. Il s'agit donc de données globales.